« Délocalisations et emploi »

Note d’introduction politique : Eric Besson.

Bureau National du 16 Novembre 2004

Délocalisations : éléments d'introduction politique

Les délocalisations font peur et occupent à nouveau le devant de la scène du débat polito-économique.
Or le contexte de ce débat est brouillé –souvent volontairement brouillé- ce qui ne facilite guère une analyse sereine tournée vers l'action :

1 La rationalité et la mesure objective du phénomène ne peuvent suffire à circonscrire les débats.
Si l'on en croit les études et rapports disponibles, les délocalisations entendues au sens strict (fermer une unité de production en France, la transférer à l'étranger et réimporter sa production) sont un phénomène incontestable mais marginal et la France continue de gagner à l'échange international, y compris dans ses échanges avec les pays en développement, avec les pays de l'Est (PECO) ou avec les pays émergents.

Cette réalité brute des chiffres disponibles parait se heurter au « vécu » des salariés de plusieurs régions et de plusieurs secteurs industriels, victimes de « drames sociaux » incontestables, systématiquement qualifiés de délocalisations, qu'il s'agisse de fermetures de sites, de délocalisations au sens strict, de restructurations ou d'actes de délinquance (« fermetures sauvages »).

Le gouvernement actuel a, lui, renoncé à toute tentative d'analyse rationnelle ou de diagnostic lucide : s'ils affirment : « finalement, on n'est sûr de rien concernant l'acuité exacte du phénomène » (Nicolas Sarkozy) ou « nous n'avons aucune statistique officielle » (Patrick Devedjian), cela n'empêche en rien ces ministres de chercher à transformer les inquiétudes légitimes des Français en angoisses injustifiées.

2 Fait incontestable mais de portée limitée sur l'emploi, le thème des délocalisations se voit attribuer par le gouvernement le rôle d'alibi commode pour masquer son échec dans la lutte contre le chômage.

L'impact limité des délocalisations et de leurs conséquences sur l'emploi est une donnée commune à toutes les études réalisées à ce jour sur ce sujet.
En dépit de leurs différences méthodologiques elles parviennent aux ordres de grandeurs suivantes :

a) Selon l'étude de la DREE la plus citée (et reprise par le Ministre de l'Economie et des Finances à l'Assemblée lors du débat sur les délocalisations) « les investissements directs à l'étranger (IDE) dans PVD, qui concentrent la majorité des délocalisations, représentent 4% des investissements français à l'étranger » et « les délocalisations représenteraient de l'ordre de10% des investissements français au sein de l'UE ».

b) ***La société d'études EMCC (« European Monitoring Centre on Change ») a étudié les restructurations de l'économie française depuis 2002. 4000 suppressions d'emplois auraient été liées à des délocalisations contre 50 000 pour restructurations, 29 000 pour faillites et 5 600 à la suite de fusions-acquisitions.***
Selon les estimations du Ministère du travail, les délocalisations expliqueraient environ 2% des licenciements économiques.

c) ***En dépit de la perte de compétitivité relative de l'industrie européenne, l'excédent industriel des pays de l'Union Européenne a augmenté de 36 milliards d'Euros en cinq ans.***

Il appartient aux socialistes de dire clairement que si les délocalisations sont à la fois une réalité et une menace dont il convient de prendre la mesure, les 230 000 chômeurs de plus enregistrés sous le gouvernement Raffarin sont le fait d'une politique économique et budgétaire incohérente et inadaptée et d'un démantèlement systématique des politiques actives de l'emploi.

3 L'économiste Gilles Moëc rappelait à juste titre lors d'une réunion de la commission Economie et Emploi du parti que le débat sur les délocalisations est à l'origine, et selon l'expression de Paul Krugman, une « obsession américaine » du début des années 1990.
Dans le contexte récessif de 1991 et de la perspective de l'Alena, la campagne électorale de 1992 avait vu naître une alliance paradoxale entre le syndicalisme américain et les démagogues de droite (R. Perot).
Cette campagne n'avait pas empêché Bill Clinton de décider l'adhésion à l'Alena et de mettre en œuvre un programme de « musculation » de l'industrie américaine qui ouvrira une ère de prospérité : forte croissance, records de créations d'emplois aux Etats-Unis.

Dès 1993, dans un contexte très difficile pour l'emploi, le thème des délocalisations traversait l'Atlantique et touchait la France.
C'est en effet en 1993 qu'un rapport du sénateur Jean Arthuis lançait un cri d'alarme : « les délocalisations portaient jusqu'à présent sur certains produits bien spécifiés (…) mais le champ des concurrences insurmontables deviendra bientôt infini ».

Disons le clairement : ni leur lieu de naissance –les Etats-Unis- ni leur géniteur –un populiste ultra-droitier – ne suffisent à discréditer les « délocalisations », ni dans leur concept, ni dans leur réalité ou leurs effets.

Mais qu'il nous soit permis de noter ceci : dans le débat politique sur l'emploi et le chômage, les délocalisations sont au moins autant une cause qu'un symptôme.
Lorsque le chômage est à la baisse (les années Clinton aux Etats-Unis, les années Jospin en France), le thème des délocalisations disparaît de la scène politique et les économistes ont pu par exemple constater qu'en 1999 et 2000, non seulement la France avait connu une création record d'emplois, mais aussi que l'emploi industriel avait lui-même crû.

Cette réalité incontestable montre que la meilleure protection contre d'éventuelles délocalisations réside encore et toujours dans une politique économique favorable à la croissance et créatrice d'emplois. Ceci suppose d'une part de tourner le dos à la spirale déflationniste qui fait du salaire une charge qu'il faudrait réduire et d'autre part de favoriser la consommation en mettant l'accent sur les salaires et les revenus les plus bas.

Il est donc symptomatique, a contrario, d'observer que les délocalisations sont redevenues un thème de premier plan dans les Etats-Unis de Bush et la France de Chirac-Raffarin-Sarkozy (2002 : la France est « peu attractive » ; 2003 : « la France décline » ; 2004 : « La France décroche » ; que nous réserve 2005 ?) ***car, des deux côtés de l'Atlantique,*** les droites se sont avérées incapables de promouvoir une croissance riche en emplois.

4 Le débat sur les délocalisations est, en France, largement instrumentalisé :

- Par le gouvernement et notamment par son Ministre de l'Economie.
  Ainsi, sur un registre populiste assumé, celui-ci affirmait-il le 12 octobre à l'Assemblée Nationale « il y a trop longtemps qu'on explique à nos compatriotes qu'il n'y a rien à faire sur rien : sur l'insécurité, la mondialisation, l'immigration, le chômage, les délocalisations… ».

  Mais après avoir sonné le tocsin contre « l'accélération des délocalisations » (accélération possible depuis 2 ans si l'on en croit certains économistes mais non encore confirmée par les chiffres) le même Ministre ne put proposer à l'Assemblée qu'une pâle mesure dite de « relocalisation » à laquelle les députés UMP eux-mêmes eurent bien du mal à feindre d'adhérer. La recherche reste -elle- malgré les efforts d'annonce non financés du budget 2005, le parent pauvre du gouvernement Raffarin.

  Mais l'essentiel pour Monsieur Sarkozy était ailleurs.
  Les délocalisations sont un sujet d'inquiétude pour les Français ? Il fallait donc qu'il en parle. Beaucoup et fort.
  Il en parla donc. Beaucoup et fort.
  Qui oserait après tant d'incantation lui reprocher l'inanité de son action ?

- Par le Président du Medef et la mouvance dite « libérale » de l'UMP.
  Les délocalisations ne sont ici qu'un prétexte pour tenter d'obtenir les « dérégulations » et « déréglementations », qui «libèreraient » notre économie voire pour justifier un chantage à l'emploi, aux rémunérations et à la durée du travail.
  Cette mouvance feint d'ignorer que l'essentiel des investissements français et européens hors de l'Union Européenne est dû à une recherche de « proximité de marché », visant à se rapprocher des consommateurs des pays émergents et non d'abord à des raisons du coût du travail et de la fiscalité.

- Par l'extrême-gauche, qui prétend voir dans les délocalisations le signe d'un dérèglement majeur du libéralisme mondialisé que seule une « rupture » (« avec le système », avec « la mondialisation libérale » ou avec « le capitalisme ») peut permettre de contrecarrer.

5 En désaccord sur le diagnostic autant que sur les remèdes, chacune des parties citées précédemment se retrouve paradoxalement pour faire des pays émergents, et singulièrement des pays de l'Est européen, le bouc-émissaire de nos difficultés.

On ne s'étendra guère sur les abandons majeurs de fondements théoriques ou de valeurs (la foi dans les vertus de l'échange et du commerce pour les uns, l'internationalisme pour les autres), mais on rappellera quelques évidences :

* Les pays de « l'ancienne Union Européenne » (les 15) exportent d'avantage chez les « entrants » qu'ils n'en importent ;

* Moins de 10% des investissements directs à l'étranger (IDE) « des 15 » sont destinés aux pays de l'Europe de l'Est.
  Et 10% seulement de ces 10% sont considérés par la DREE comme des délocalisations.
  Les études disponibles paraissent indiquer que pour l'heure, les investissements dans les PECO peuvent pour l'essentiel être analysés comme une recherche de proximité de marchés émergents, investissements d'autant plus tentants que ces PECO connaissent depuis quelques années une croissance forte contrairement à la « croissance molle » de l'Europe de d'Ouest.

6 Comme le souligne avec pertinence Jean-Louis Levet, délégué du parti socialiste pour les questions industrielles, « derrière l'impact en apparence marginal des délocalisations, se cache un mouvement de fond : un début de désindustrialisation en France ».
Ce diagnostic rejoint celui de nombreux économistes : si depuis le début des années 60, le poids de l'industrie française dans l'économie nationale (valeur ajoutée) demeure stable en volume, et si par ailleurs, le solde commercial en biens industriels continûment positif témoigne d'une bonne compétitivité de l'industrie française, il n'en demeure pas moins qu'il a diminué en valeur relative, et que l'emploi industriel (entendu au sens strict, manufacturier) a baissé.

De nombreux experts pointent les risques liés au retard que prendrait notre pays par rapport aux Etats-Unis, qu'il s'agisse de productivité (Gilbert Cette), de part dans le commerce mondial de biens technologiques à forte valeur ajoutée ou d'efficacité du couple recherche-innovation.
Ce risque de désindustrialisation, ou de perte de compétitivité de l'industrie française, est un risque majeur qui ne peut être artificiellement fondu dans le débat sur les délocalisations.

Il appelle une clarification politique (croit-on ou non à une société « post-industrielle » ou veut-on « une France sans usine » ?) et un volontarisme industriel, dont la recherche et l'innovation sont la clé de voûte et qui suppose de choisir clairement quelques priorités stratégiques.

Sur ce terrain encore les socialistes ne peuvent que déplorer l'absence de stratégie industrielle du gouvernement Raffarin : ainsi les privatisations ou ouvertures de capital réalisées ou annoncées concernant nombre d'entreprises publiques ne sont jamais précédées de l'affirmation d'options stratégiques et paraissent systématiquement dictées par la recherche d'une plus-value financière à court terme.

7 En raison des développements qui précèdent, on proposera la thèse suivante :

a) Les délocalisations constituent à la fois un fait et un risque pour l'économie française et pour ses emplois.

b) Le phénomène ne doit pas être ni sous-estimé ni sur-estimé : la différence de perception entre les études qui paraissent conclure à un fait marginal pour l'emploi et les drames locaux que génère chaque fermeture d'usine est probablement liée aux carences de notre appareil productif et au fonctionnement de notre marché du travail : si une fermeture d'usine constitue souvent un drame pour le bassin local, c'est à la fois parce que :

- nombre de bassins locaux d'emplois sont liés à l'activité dominante d'une mono-industrie ; ce déséquilibre les rend vulnérables à toute restructuration, surtout dans les terres d'industrie traditionnelle les plus touchées par les délocalisations enregistrées depuis 40 ans (textile-habillement, cuir, chaussures etc.) ;

- les politiques territoriales sont largement insuffisantes, qu'il s'agisse d'aménagement du territoire ou de politiques actives à l'échelle des bassins d'emploi. On notera que la Droite va rendre cette coordination locale plus difficile, ayant retiré aux régions la compétence du développement économique et les ayant de fait privé des moyens financiers d'un développement ambitieux. Quant aux « pôles de compétitivité » dont on attend le mode d'emploi exact, ils restent en première analyse fondés sur l'éternelle logique d'exonération ;

- ce diagnostic doit conduire à prôner des politiques de réindustrialisation préventive après identification des faiblesses structurelles des territoires de mono-industries, prolongement nécessaire des exigences de réindustrialisation sur place introduite par la loi de modernisation sociale ;
  cette action préventive était théoriquement la vocation de la mission interministérielle (dite « task force »), créée par le gouvernement Raffarin. Dans les faits, elle est, depuis sa création, privée des moyens, notamment budgétaires, de son action ;

- les restructurations ou délocalisations sont en France d'autant plus douloureuses qu'elles se traduisent pour la collectivité locale par une perte importante de recettes de taxe professionnelle et, sur le plan individuel, par une faible chance statistique pour les salariés concernés de retrouver un emploi équivalent sur leur bassin d'emploi, la difficulté étant décuplée pour les salariés faiblement qualifiés ou ayant dépassé 45 ou 50 ans.
  C'est donc à raison que les socialistes entendent faire de la mise en œuvre effective du droit à la formation tout au long de la vie et de la sécurisation des parcours professionnels l'une des priorités de leur projet pour 2007.

  Ces politiques constituent - avec la réindustrialisation préventive- le socle de toute action prétendant lutter contre les conséquences humaines et territoriales des délocalisations même si nul ne saurait prétendre qu'on puisse, selon la formule imagée de Rifkin « transformer d'un coup de baquette magique les cols-bleus en chercheurs en bio-technologie ».

c) En amont, la vraie réponse des socialistes français et des sociaux-démocrates européens aux risques de délocalisations passe par la définition et la mise en œuvre de stratégies industrielles volontaristes concertées et cohérentes, basées sur un effort conséquent de recherche et d'innovation, et une politique économique clairement orientée en faveur de la croissance et de l'emploi.
   Cela nécessite aussi que l'Europe contribue à la régulation de la mondialisation et du commerce international (cf sur ce point les orientations du Congrès de Dijon) et adopte une stratégie d'harmonisation sociale et fiscale progressive.

Le rapport du groupe « politique industrielle » animé par Jean-Louis Levet détaillera ce que pourraient être les propositions des socialistes pour une politique industrielle ambitieuse, seule véritable réponse crédible au débat sur « désindustrialisation et délocalisation ».

Eric Besson